

34 787

**Wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 en enkele andere wetten
(Wet afschaffing van de btw-landbouwregeling)**

Nota naar aanleiding van het verslag

Inhoudsopgave

1. Algemeen	2
2. Inleiding	2
3. Gevolgen voor wet- en regelgeving en beleidsbesluiten	6
4. Overgangsrecht	9
5. Administratieve lasten	9
6. Uitvoeringskosten	10
7. Consultatie	10
8. Budgettaire aspecten	12
9. Artikelsgewijze toelichting	12
10. Commentaar	14

1. Algemeen

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, de SP, de ChristenUnie en de SGP. Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd integraal te reageren op het commentaar van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (hierna: NOB) en op het commentaar van het Register Belastingadviseurs (hierna: RB). Waar een fractie heeft gevraagd om op een specifiek onderdeel van deze commentaren te reageren, wordt daarop ingegaan bij het betreffende onderwerp. De overige onderdelen van deze commentaren worden van een reactie voorzien aan het slot van deze nota.

2. Inleiding

De leden van de fractie van de VVD, het CDA en de SGP vragen zich af waarom er niet voor is gekozen om de opbrengst van het afschaffen van de regeling niet ten goede komen de land- en tuinbouw, bijvoorbeeld in de duurzaamheid van stallen. De leden van de fractie van de VVD vinden het van belang dat de opbrengsten van de maatregel behouden blijven voor de sector, zij vragen zich af hoe dit is geregeld. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom het kabinet voornemens is deze voor de betreffende boeren goedwerkende regeling te schrappen. Als onderdeel van de voorjaarsbesluitvorming 2016 heeft ook het Ministerie van Economische Zaken een aandeel geleverd in de ruilvoetproblematiek als gevolg van de ruilvoettegenvaller. De ruilvoetproblematiek is vanaf het begrotingsjaar 2016 verdeeld over meerdere jaren. De problematiek raakt de hele begroting van het Ministerie van Economische Zaken en is evenredig verdeeld over de verschillende begrotingsartikelen. Een van de maatregelen die in het kader van de ruilvoetproblematiek zijn getroffen voor het onderdeel landbouw en natuur, is het afschaffen van de landbouwregeling per 1 januari 2018. Ten tijde van de voorbereiding en bespreking van die begroting werd uitgegaan van een opbrengst van € 15 miljoen. Dit is ten goede gekomen aan de ruilvoetproblematiek. In de raming van destijds waren nog niet alle aspecten meegenomen, die bij nader inzien wel van belang zijn voor de bepaling van de budgettaire opbrengst. Vandaar dat de geraamde opbrengst nu hoger is. De meeropbrengst van € 7 miljoen is meegenomen in het totale lastenbeeld en ingezet voor dekking binnen het pakket Belastingplan 2018. Daarom zijn deze middelen niet meer beschikbaar voor andere doeleinden.

De leden van de fractie van de SP vragen het kabinet duidelijk te motiveren waarom de regeling per 1 januari 2018 dient te worden afgeschaft. Zoals ook is

uiteengezet in paragraaf 1 in het algemeen deel van de toelichting bij het voorstel van wet draagt deze regeling onvoldoende bij aan de beleidsdoelen van artikel 6 van de begroting van het ministerie van Economische zaken. Vervolgens vragen de leden van de fractie van de VVD waarom de landbouwregeling niet op een efficiënte wijze bijdraagt aan de doelstellingen van artikel 6. Van de beleidsdoelen die in artikel 6 worden genoemd, namelijk concurrerende, duurzame en veilige agro-, visserij en voedselketens kan alleen worden betoogd dat de regeling in geringe mate bijdraagt aan concurrerende ketens. Het kabinet is van mening dat deze bijdrage onvoldoende is. Het is niet mogelijk om de regeling zo vorm te geven dat deze wel op efficiënte wijze kan bij dragen aan de beleidsdoelen zonder deze volledig af te schaffen.

De leden van de fracties van de VVD en de SP vragen naar de financiële gevolgen voor individuele landbouwbedrijven. De budgettaire opbrengst van het afschaffen van de landbouwregeling heeft met name betrekking op de forfaitaire aftrek die onder de landbouwregeling mogelijk is (het zogenoemde landbouwforfait). Dit landbouwforfait komt overeen met de gemiddelde voordruk van de landbouwers die de landbouwregeling toepassen. De afnemer van de landbouwer kan dit forfaitaire percentage van de aankoopprijs in aftrek brengen. Doordat de landbouwers voor wie dit forfait laag is ten opzichte van hun werkelijke voordruk er baat bij hebben om de landbouwregeling te verlaten, blijven er vooral landbouwers in de landbouwregeling over voor wie dit forfait te hoog is ten opzichte van hun werkelijke voordruk. Bij deze laatste groep landbouwers treedt een lastenverzwaring op bij afschaffing van de landbouwregeling. In de berekening van het budgettaire belang van de landbouwregeling is uitgegaan van een gemiddeld voordeel van 0,6% voor de gebruikers van de landbouwregeling. Per geval is de lastenverzwaring dus beperkt. Een klein deel van de budgettaire opbrengst van de voorgestelde maatregel wordt behaald bij specifieke goederen en diensten die aan consumenten geleverd worden, namelijk de verkoop van paarden en de diensten door fokinstellingen. Hier gaat het om een kleiner aantal bedrijven, waar de financiële gevolgen groter kunnen zijn. De btw-druk kan hier toenemen met ongeveer 15% van de omzet, wat, afhankelijk van de marktwerking, deels door de consument en deels door de landbouwer/fokinstelling wordt opgebracht.

De leden van de fracties van de VVD en D66 vragen wat de gevolgen van de Wet afschaffing van de landbouwregeling zijn voor de paardensector en in hoeverre dit de concurrentiepositie van de Nederlandse paardensector ten opzichte van de Duitse en Franse paardensector beïnvloedt. Verder vragen deze leden in hoeverre er nog sprake is van een gelijk speelveld. Door het afschaffen van de landbouwregeling vervalt ook de goedkeuring die het mogelijk maakt dat de paardensector gebruik maakt van deze regeling. Het is niet exact bekend in hoeverre de Nederlandse paardensector van de landbouwregeling gebruikmaakt. In Frankrijk kunnen alleen kleine paardenfokkers met een omzet van maximaal

€ 46.000 de daar geldende landbouwregeling toepassen. In Duitsland bestaat een landbouwregeling, maar ook hier is niet bekend in hoeverre hiervan gebruik wordt gemaakt door de paardensector. Het zou in ieder geval moeten gaan om een Nederlandse particulier die ertoe besluit om het paard te gaan kopen in Frankrijk of in Duitsland. Op de levering van hobby- en renpaarden door Franse en Duitse paardenfokkers die niet onder de daar geldende speciale regeling voor landbouwers vallen is, net als in het Nederland, het algemene btw-tarief van toepassing. Het kabinet ziet daarom slechts een beperkt concurrentienadeel voor Nederlandse paardenfokkers ten opzichte van Franse en Duitse paardenfokkers en nauwelijks invloed op het gelijk speelveld.

De leden van de fracties van de VVD en de SP vragen hoeveel landbouwers wel en niet gebruik maken van de landbouwregeling en wat het verloop is. Ongeveer 21.000 landbouwers maakten in 2016 gebruik van de landbouwregeling. Ter indicatie van het verloop: in 2010 waren dit er nog 26.000 en in 2007 35.000. De gebruikers zijn grotendeels boerenbedrijven van een zeer beperkte omvang. Het is niet bekend hoeveel afnemers deze landbouwers in totaal hebben. In 2016 maakten bijna 40.000 boerenbedrijven geen gebruik van de landbouwregeling.

De leden van de fractie van de SP vragen waaruit de modernisering van het boerenbedrijf blijkt en hoe men tot de conclusie komt dat het bijhouden van een btw-administratie niet of nauwelijks problemen oplevert. De mate van modernisering van boerenbedrijven hangt onder andere samen met de innovaties in de land- en tuinbouw. Daarnaast zijn boeren om diverse redenen reeds verplicht om een administratie bij te houden. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan dieren die bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO.nl) geregistreerd moeten worden in verband met potentiële dierziekte uitbraken of aan een mineralenhuishouding. Tegenwoordig beschikken landbouwers, net als andere ondernemers, over een computer waarop, met behulp van geëigende software op eenvoudige wijze een (btw-)administratie kan worden gevoerd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er eigenlijk wel een MKB-toets is gedaan. Er is geen maatschappelijke kosten baten toets gedaan. Op basis van de beleidsdoeleinden bij artikel 6 is geconcludeerd dat de landbouwregeling niet voldoende bijdraagt aan de beleidsdoelen van artikel 6.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de staatssecretaris bereid is de afschaffing ten minste nog een jaar uit te stellen. De leden van de fractie van de VVD vragen naar de mogelijkheden om boerenbedrijven een extra jaar de tijd te geven om zich aan te passen, zodat zij kunnen leren hoe een btw-administratie moet worden bijgehouden. Het kabinet ziet geen reden om de inwerkingtreding van het voorstel van wet een jaar uit te stellen. Zoals hiervoor aangegeven is er door de modernisering geen wezenlijk verschil meer tussen landbouwers en andere

ondernemers. Het bijhouden van een btw-administratie of het toepassen van de bestaande herzieningsregels voor investeringsgoederen zal voor landbouwers niet of nauwelijks problemen moeten opleveren. Daarnaast is de afschaffing van de landbouwregeling met ingang van 1 januari 2018 al in 2016 genoemd als een beleidswijziging in de begroting van het Ministerie van Economische Zaken en is deze bij de begrotingsbehandeling aan de orde geweest.¹ De betreffende boerenbedrijven hebben zich dus vanaf 2016 kunnen voorbereiden op het vervallen van de regeling.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de gevolgen van het wetsvoorstel zijn voor de verschillende sectoren. Het gebruik van de landbouwregeling is over het algemeen gelijkmatig verspreid over de diverse sectoren. De leden van de fractie van de SGP vragen om inzicht in de verdeling van het huidige gebruik van de landbouwregeling over biologische en niet-biologische bedrijven. In de melkveehouderij maken de biologische bedrijven relatief meer gebruik van de landbouwregeling dan de niet-biologische bedrijven. De leden van de fractie van de SGP vragen tevens om inzicht in de verdeling van het huidige gebruik van de landbouwregeling over extensieve versus intensieve veehouderijbedrijven en of de veronderstelling juist is dat het vooral extensieve, grondgebonden veehouderijbedrijven zijn die gebruik maken van de landbouwregeling. Tevens vragen de leden van de fractie van de SGP of het kabinet de mening deelt dat lastenverzwaring voor deze bedrijven niet spoort met de inzet van het kabinet om de grondgebondenheid van veehouderijbedrijven te stimuleren. Naar verwachting zal de extensieve veehouderij meer gebruik maken van landbouwregeling dan de intensieve veehouderij. Uit cijfers uit het Bedrijveninformatienet blijkt dat in totaal 16% van de land- en tuinbouwbedrijven gebruikmaakt van de landbouwregeling en deze bedrijven 5,5% van de productiewaarde (uitgedrukt in Standaardopbrengst) vertegenwoordigen. Het aandeel in de productiewaarde is lager dan het aandeel in het aantal bedrijven. Dit betekent dat de bedrijven in de landbouwregeling gemiddeld kleiner van omvang zijn (gemeten in Standaardopbrengst) wat een indicatie is voor extensief grondgebruik. Gezien de geringe verzwaring van de administratieve lastendruk is het kabinet van mening dat de afschaffing geen belemmering is voor de stimulering van grondgebondenheid.

De leden van de fractie van de SGP vragen hoe het kabinet de toename van de administratieve lastendruk door afschaffing van de landbouwregeling voor de landbouwsector rijmt met haar inzet om de regeldruk voor onder meer de agrarische sector in te perken. Aangezien de totale administratieve lasten nauwelijks toenemen als gevolg van het afschaffen van de landbouwregeling is het kabinet van mening dat dit past binnen haar beleid op dit terrein.

¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 550 XIII, nr. 2.

De leden van de fractie van de VVD noemen de concurrentiepositie op de Europese markt van de agrarische sector en vragen of de veronderstelling juist is dat afschaffing van de landbouwregeling eerder de concurrentiepositie verzwakt dan versterkt. De agrarische sector verstrekt zijn concurrentiepositie met name door innovatie wat gepaard gaat met investeringen. Een ondernemer die investeert zal meestal geen gebruik maken van de landbouwregeling omdat de ondernemer de btw voordruk op investeringen niet kan terugvragen. Dus hoewel in de meeste van de ons omringende landen gebruik wordt gemaakt van een vergelijkbare regeling als de landbouwregeling voorziet het kabinet slechts een gering concurrentienadeel. Bovendien zal een dergelijke regeling ook gezien moeten worden als onderdeel van een specifiek in dat land geldend fiscaal stelsel en overige stimulerende regelingen voor landbouwers. Het afzonderlijk beschrijven van de een met onze landbouwregeling vergelijkbare buitenlandse regeling geeft geen evenwichtig beeld van de voordelen die een land kent voor ondernemers en in het bijzonder voor landbouwers.

De leden van de fractie van de SGP vragen of alternatieve opties zijn overwogen, waarom hier niet voor is gekozen en verwijzen naar een eerdere evaluatie van de landbouwregeling waarin als alternatieve optie een flexibele ontwikkeling van het landbouwforfait wordt genoemd. Hiermee wordt bedoeld dat de hoogte van het landbouwforfait automatisch wordt gekoppeld aan relevante actuele ontwikkelingen. Wat betreft deze optie wil het kabinet opmerken dat het huidige forfait niet statisch is. Het forfait is een benadering van de gemiddelde voordruk van landbouwers onder de landbouwregeling. Indien een btw-tarief wordt gewijzigd, zoals de verhoging van het tarief in 2012, wordt het forfait bijgesteld. Het kabinet heeft het genoemde alternatief overwogen, maar is tot de conclusie gekomen dat het geringe administratieve voordeel niet opweegt tegen het instandhouden van een fiscale regeling voor een naar verwachting gering aantal landbouwers.

3. Gevolgen voor wet- en regelgeving en beleidsbesluiten

De leden van de fractie van het CDA vragen welke artikelen van de Uitvoeringsbeschikking omzetbelasting 1968 (UBOB 1968) vervallen als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel. Het betreft de volgende artikelen: 14a, 28, 29, 34a, 34b en 34c UBOB 1968.

De leden van de fractie van de SGP vragen in hoeverre agrarische ondernemers in 2018 met het vervallen van de landbouwregeling gebruik kunnen maken van de kleine ondernemersregeling. De kleine ondernemersregeling kan afhankelijk van de hoogte van de af te dragen btw inderdaad worden toegepast door agrarische ondernemers voor zover zij natuurlijke personen zijn. Voor agrarische ondernemers die per saldo verwachten op jaarbasis minder dan € 1345 aan btw verschuldigd te

zijn kan aan de Belastingdienst ontheffing van administratieve verplichtingen worden gevraagd.

De leden van de fractie van de SGP vragen in hoeverre bepaling 5.2.2. in het besluit van 20 december 2013 inhoudelijk van kracht blijft en hoe dit geregeld is indien het voorliggende wetsvoorstel van kracht zou worden.² In het genoemde onderdeel van het Landbouwbesluit wordt beschreven hoe moet worden omgegaan met in de productie opgegane, niet meer als zodanig aanwezige goederen en/of diensten. Het besluit is op dit punt alleen een uitwerking van de wettelijke regeling inzake het herzien van voorbelasting bij ingebruikname van goederen en/of diensten. Die wettelijke regeling blijft uiteraard van toepassing als het onderhavige wetsvoorstel van kracht wordt. Hetgeen in onderdeel 5.2.2 van het Landbouwbesluit is opgenomen blijft daarom inhoudelijk van kracht. Hiermee is ook gereageerd op de opmerkingen van de NOB.

De leden van de fractie van de SGP vragen of de veronderstelling juist is dat er geen inhoudelijke of juridische noodzaak bestaat om met de afschaffing van de landbouwregeling ook het btw-tarief voor landbouwdiensten te verhogen. De leden van de VVD-fractie vragen in dit kader waarom een aantal posten in tabel I bij de Wet OB 1968 wordt geschrapt. Het vervallen van de toepassing van het verlaagde btw-tarief op een beperkt aantal prestaties genoemd in tabel I bij de Wet OB 1968 vloeit technisch voort uit de afschaffing van de landbouwregeling. Zoals ook is uiteengezet in paragraaf 2 in het algemeen deel van de toelichting bij het voorstel van wet, werd indertijd door de toevoeging van een aantal posten aan tabel I bereikt dat de gemiddelde voordruk in de landbouw, en daarmee de hoogte van het landbouwforfait, gelijk werd aan het toen geldende verlaagde btw-tarief. Hiermee werd beoogd mogelijke concurrentievervalsingen weg te nemen bij rechtstreekse leveringen aan particulieren en bij leveringen tussen landbouwers onderling. De Btw-richtlijn 2006 verplicht Nederland niet om met de afschaffing van de landbouwregeling posten in tabel I bij de Wet OB 1968 te schrappen.³ Juridisch bestaat er dus geen verplichting om met de afschaffing van de landbouwregeling ook de toepassing van het verlaagde btw-tarief te laten vervallen op een beperkt aantal prestaties genoemd in tabel I bij de Wet OB 1968. Dat neemt niet weg dat, de rechtvaardigingsgrond voor de toepassing van het verlaagde btw-tarief op deze prestaties niet meer bestaat. Bovendien zou bij handhaving van het verlaagde btw-tarief op deze prestaties de uitvoeringslast en afbakeningsproblematiek blijven bestaan.

De leden van de fractie van de SGP vragen wat de verhoging van het btw-tarief voor verschillende landbouwdiensten voor Nederlandse stamboekverenigingen

² Het besluit van 20 december 2013, BLKB 2013/2253M.

³ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PbEU 2006, L 347).

betekent. Door het afschaffen van post b-13 behorende bij Tabel I zal het verlaagde tarief op stamboekbeheer niet langer van toepassing zijn. De goedkeuring die geldt voor diensten van fokinstellingen e.d. aan particuliere eigenaren van paarden zal daarmee ook komen te vervallen. Deze particuliere eigenaren van paarden hebben geen aftrek van voorbelasting en om die reden vormt dit voor hen een kostenverhoging. De nadelige gevolgen die worden gevreesd voor Nederlandse stamboeken en hengstenhouders zullen naar verwachting niet groot zijn omdat het voor eigenaren van paarden om meer gaat dan alleen financiële afwegingen. Gevoelens als bij een Nederlands stamboek behoren en een Nederlands bewijs van erkenning krijgen voor het raspaard spelen als 'zachte' waarden een grote rol. Daarnaast zijn de financiële gevolgen van dien aard dat ze vrijwel in het niet vallen bij de jaarlijkse kosten voor het houden van een paard. Paarden die toch in een buitenlandse stamboek worden ingeschreven zullen niet buiten beeld raken want zowel de eigenaar van het paard als het buitenlandse stamboek hebben de plicht het paard dat in Nederland wordt gehouden te melden bij de Nederlandse centrale database die wordt beheerd door de RVO.nl.

De leden van de fracties van de VVD en de SGP vragen hoe groot het risico is dat ondernemers vaker geconfronteerd worden met liquiditeitsproblemen als gevolg van de hogere voordruk omzetbelasting. De landbouwers die door de afschaffing van de landbouwregeling met ingang van 1 januari 2018 in de heffing zullen worden betrokken, zullen vanaf dat moment elk kwartaal btw-aangifte doen en binnen een maand na de indiening daarvan, de door hen in rekening gebrachte btw voldoen. De voorbelasting die aan hen in rekening is gebracht en die zij hebben betaald wordt in deze aangifte teruggevraagd. Deze situatie en eventuele voorfinanciering van btw omdat de btw al door de landbouwer is voldaan alvorens deze de betaling van diens afnemer heeft ontvangen, is voor landbouwers die van de landbouwregeling gebruikmaakten weliswaar nieuw, maar is inherent aan de toepassing van de algemene de btw-regels. Voor andere ondernemers is dit niet anders. Bij een redelijk constante stroom van aankopen is de extra liquiditeit slechts nodig in het eerste kwartaal na afschaffing van de landbouwregeling. In de kwartalen daarna wordt de hogere voordruk namelijk gecompenseerd door een hogere teruggaaf/lagere afdracht van btw over het voorgaande kwartaal. De posten die van het verlaagde naar het reguliere btw-tarief worden geplaatst, betreffen over het algemeen goederen en diensten die niet leiden tot pieken in de aankopen. Dit leidt dus naar verwachting niet tot structurele liquiditeitsproblemen bij ondernemers. Indien de individuele ondernemer echter serieuze liquiditeitsproblemen ondervindt, dan kan deze de inspecteur vragen om tijdelijk in plaats van per kwartaal, maandelijks aangifte te doen.

4. Overgangsrecht

De leden van de fractie van de VVD vragen wat het overgangsrecht inhoudt en welk voordeel de landbouwer daarvan heeft. Het overgangsrecht bestaat uit twee onderdelen. In de eerste plaats moet de landbouwer die tot 1 januari 2018 gebruikmaakt van de landbouwregeling de btw die hem in rekening is gebracht wegens de aanschaf van zijn investeringsgoederen die op 1 januari 2018 bij hem in gebruik zijn, voor de resterende herzieningsperiode in een keer in aftrek brengen op de btw-aangifte die hij doet over het eerste belastingtijdvak in 2018. Het betreft hier goederen en diensten die zijn genoemd in artikel 13 van de UBOB 1968 en waarvoor aannemelijk is gemaakt dat deze voor de resterende herzieningsperiode voor belaste handelingen zullen worden gebruikt. In de tweede plaats voorziet de overgangsregeling erin dat de in rekening gebrachte btw op goederen en diensten die door de landbouwer voor 1 januari 2018 zijn aangeschaft, maar die met ingang van 1 januari 2018 nog niet in gebruik zijn genomen, in het eerste tijdvak van 2018 in aftrek moet worden gebracht overeenkomstig de gewijzigde bestemming van deze goederen of diensten. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel V van het voorstel van wet wordt ter verduidelijking een aantal voorbeelden gegeven van de uitwerking van de overgangsregeling. Voor de landbouwer betekent het overgangsrecht een administratieve vereenvoudiging en een kasschuif in zijn voordeel. De herziening vindt immers in één keer plaats en wordt niet over een aantal jaren gespreid.

5. Administratieve lasten

De leden van de fractie van de VVD vragen welke groepen ondernemers door dit voorstel worden geraakt, wat de extra administratieve lasten zijn voor deze groepen en of het klopt dat deze worden geschat op € 800 per bedrijf. Door het onderhavige voorstel van wet worden drie groepen ondernemers geraakt. In de eerste plaats betreft dit de ondernemers die nu van de landbouwregeling gebruikmaken. Daarnaast betreft het de ondernemers die producten afnemen van deze landbouwers en daarbij het landbouwforfait kunnen toepassen, en de ondernemers die producten en diensten leveren. De laatstgenoemde groepen ondervinden een administratieve vereenvoudiging als gevolg van respectievelijk het vervallen van het landbouwforfait en het verlaagde tarief voor enkele producten. De betrokken landbouwers ondervinden een administratieve lastenverzwaring omdat zij voortaan aangifte omzetbelasting moeten doen. De genoemde schatting herkent het kabinet niet.

De leden van de fractie van de SP vragen of de stijging van de administratieve lasten is te dragen voor de betrokken boerenbedrijven. De administratieve lastenverzwaring bedraagt € 1 miljoen voor circa 20.000 landbouwers. Daar staat een administratieve lastenverlichting van € 0,8 miljoen voor afnemers en

leveranciers tegenover. Per bedrijf is dit gemiddeld een beperkt bedrag. Door verbeteringen in het aangifteproces zijn de administratieve lasten voor btw-plichtigen aanmerkelijk lager dan ten tijde van de invoering van de landbouwregeling. Naar verwachting is de stijging van administratieve lasten dus goed te dragen voor de betrokken boerenbedrijven.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af of de boeren voor wie het bijhouden van een btw-administratie moeilijk is, op laagdrempelige wijze terecht kunnen bij de belastingdienst met vragen. Belastingplichtigen kunnen zich via de Belastingtelefoon wenden tot de Belastingdienst.

6. Uitvoeringskosten

De leden van de fractie van het CDA vragen het kabinet in hoeverre afschaffing van de landbouwregeling een vereenvoudiging betekent voor de Belastingdienst. Door de afschaffing worden circa 20.000 ondernemers aangifteplichtig voor de btw. De aangiften lopen mee in de periodieke cyclus van aangifte doen en betalen, verwerking via het massale proces en toezicht op naleving. Dit leidt voor de Belastingdienst tot een toename van de uitvoeringsinspanning. Daar staat een afname van de toezichtsinspanning tegenover als gevolg van het vervallen van de relatief complexe landbouwregeling. De verwachting is dat de handavingsinspanningen voor de Belastingdienst per saldo niet wijzigen.

7. Consultatie

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom er geen rekening wordt gehouden met de bezwaren vanuit de brancheorganisaties dat de voorbereidingstijd te kort is. Deze leden vragen waarom dit wetsvoorstel destijds niet gewoon bij het Belastingplan 2017 is meegenomen. Tevens vragen de leden van de fractie van de VVD of bij het oorspronkelijke voorstel in de begroting van het Ministerie van Economische Zaken 2017 ook al rekening is gehouden met de gevolgen voor de paardensector en waarom daar toen geen melding van is gemaakt. De afschaffing is ruim een jaar geleden aangekondigd in de begroting van het Ministerie van Economische Zaken. Het kabinet is daarom van mening dat ondernemers voldoende tijd hebben gehad een btw administratie in te richten. In het afgelopen jaar is onder meer onderzocht wat de exacte gevolgen zijn voor de administratieve lasten voor bedrijven en de uitvoeringskosten van de Belastingdienst. Tevens zijn in het voorliggende wetsvoorstel alle gevolgen voor wet- en regelgeving opgesomd. Eén van de gevolgen van het vervallen van de regeling is dat het beleidsbesluit "Omzetbelasting. Landbouw" zal worden ingetrokken. Deze intrekking heeft onder meer gevolgen voor de paardensector. De gevolgen van afschaffing waren indertijd op hoofdlijnen bekend, zodat het kabinet rekening kon houden met de gevolgen,

maar diende met name nog kwantitatief te worden ingevuld om in het voorliggende voorstel van wet te kunnen worden opgenomen.

De leden van de fractie van de VVD vragen in hoeverre een uitzondering voor de paardensector mogelijk is wat de afschaffing van de btw-landbouwregeling betreft. Door de afschaffing van de landbouwregeling moet het op de landbouwregeling gebaseerde beleidsbesluit Landbouw⁴ worden ingetrokken. Op grond van de in het besluit genoemde goedkeuring kon de landbouwregeling vrij ruim in de paardensector worden toegepast. Doordat de landbouwregeling wordt afgeschaft komt ook de goedkeuring onvermijdelijk te vervallen en zullen ondernemers in de paardensector die nu gebruikmaken van de landbouwregeling in de btw-heffing worden betrokken.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat het budgettaire effect is van het laten bestaan van de landbouwregeling voor de paardensector. Door afschaffing van de landbouwregeling is er een opbrengst van € 4 miljoen bij de verkoop van paarden aan consumenten en € 4 miljoen bij de diensten door fokinstellingen en dergelijke aan particuliere paardeneigenaren. Daarnaast heeft een deel van de opbrengst bij de afnemers voor wie het forfait te hoog was, ook betrekking op de paardensector. Ervan uitgaande dat de paardensector 15% van de landbouw beslaat, is het budgettaire belang hiervan € 2 miljoen. In totaal zou de opbrengst van afschaffing van de landbouwregeling dus naar schatting € 10 miljoen lager zijn dan de geraamde € 22 miljoen, indien een uitzondering wordt gemaakt voor de paardensector.

De leden van de fractie van de VVD vragen welke knelpunten er dreigen in de uitvoeringssfeer voor de btw-heffing door landbouwmechanisatiebedrijven. VNO-NCW licht dit knelpunt toe aan de hand van een voorbeeld. Deze landbouwmechanisatiebedrijven hebben tweedehands machines gekocht van landbouwers die onder de landbouwregeling vielen en willen deze ook na 1 januari 2018 onder toepassing van de btw-margeregeling verkopen. Het kabinet ziet in dit kader geen knelpunten. Er is voor dit geval geen overgangsregeling nodig. In het besluit Margeregeling is een goedkeuring opgenomen die bepaalt dat van een ondernemer die de landbouwregeling toepast verkregen goederen ook onder de margeregeling kunnen vallen. Mits aan de voorwaarden wordt voldaan valt de voorraad op 1 januari 2018 onder de reikwijdte van deze goedkeuring. De genoemde landbouwmechanisatiebedrijven kunnen indien zij voldoen aan de voorwaarden ook na 1 januari 2018 in beginsel de bestaande btw-margeregeling toepassen.

⁴ Besluit van 20 december 2013, BLKB 2013/2253M.

8. Budgettaire aspecten

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen een nadere uitsplitsing van de budgettaire gevolgen en een toelichting op de bestemming van de opbrengst. De opbrengst van de afschaffing van de landbouwregeling, inclusief veehandelsregeling, is € 22 miljoen. Hiervan heeft € 14 miljoen betrekking op het effect op afnemers die onder de landbouwregeling de voordelen genoten van het te hoge forfait. Verder wordt een opbrengst van € 4 miljoen geraamd voor de verkoop van paarden aan particulieren, die een belast in plaats van een onbelast karakter krijgt. Tot slot leidt de afschaffing van enkele tabelposten tot een opbrengst van € 4 miljoen, aangezien stamboekdiensten en verschillende diensten door fokinstellingen ook aan particulieren worden geleverd, bij wie de btw blijft drukken. In de raming is geen rekening gehouden met gedragseffecten zoals grenseffecten, aangezien in de meeste individuele gevallen de lastenverzwaring te beperkt is om een aanzienlijke daling van de binnenlandse vraag te verwachten. Voor een nadere toelichting op de raming wordt verwezen naar de bijlage Ramingstoelichtingen bij het Belastingplan 2018.

De leden van de fractie van de VVD geven aan dat op dit moment de opbrengst van de afschaffing wordt gebruikt voor de ruilvoetproblematiek op het ministerie. Zij vragen zich af of deze aanwending incidenteel voor dit jaar of wordt hij structureel als reserve ingezet. Als onderdeel van de voorjaarsbesluitvorming 2016 heeft ook het Ministerie van Economische Zaken een aandeel geleverd in de ruilvoetproblematiek als gevolg van de ruilvoettegenvaller. Het Ministerie van Economische Zaken heeft dit aandeel onder andere ingevuld met het afschaffen van de landbouwregeling per 1 januari 2018. De opbrengst van € 15 miljoen is ingezet ter structurele dekking van de ruilvoetproblematiek.

9. Artikelsgewijze toelichting

De leden van de fractie van het CDA vragen naar een inschatting van de effecten van het vervallen van de posten in tabel I bij de Wet OB 1968 voor landbouwers. De tabelposten die vervallen hebben betrekking op goederen en diensten die (nagenoeg) uitsluitend aan landbouwers worden geleverd. Voor landbouwers zal het vervallen van de posten weinig gevolgen hebben nu hun prestaties in de btw-heffing worden betrokken. Landbouwers zullen veelal btw-belaste prestaties verrichten en zullen de aan hen in rekening gebrachte btw in de regel kunnen terugvragen.

De leden van de fractie van het CDA hebben enkele vragen ten aanzien van de overgangsregeling van de landbouwregeling en (de inwerkingtreding van) het via internet geconsulteerde voorstel tot herziening voor kostbare diensten in de omzetbelasting. Het overgangsrecht voor de afschaffing van de landbouwregeling

heeft betrekking op de bestaande herzieningsregels. De mogelijkheid van herziening voor kostbare diensten maakt nog geen deel uit van de bestaande herzieningsregels. De nieuwe regeling voor herziening voor kostbare diensten in de btw zal in elk geval niet per 1 januari aanstaande in werking treden. De leden van de fractie van het CDA vragen zich voorts af of de landbouwer na inwerkingtreding van dat voorstel ook de btw op eerder afgenomen verbouwingdiensten kan herzien. Een herzieningsregeling voor kostbare diensten zal voor alle ondernemers van toepassing zijn.

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af hoe de landbouwer op goede wijze aan de administratieverplichtingen voor herziening kan voldoen. Landbouwers die voor de btw onder de landbouwregeling vallen, zullen veelal om andere redenen (bijv. winstbelasting) een administratie bijhouden. Het is waarschijnlijk dat in die administratie de voor de btw benodigde informatie is opgenomen. Als dat niet het geval is kan de landbouwer met de btw-inspecteur bespreken hoe aan de bewijslast kan worden voldaan.

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af met betrekking tot het derde voorbeeld in de toelichting van het voorstel van wet waarom de landbouwer geacht wordt de herziene btw bij de aankoop in aftrek te hebben gebracht en waarom niet het bedrag dat daadwerkelijk kan worden toegerekend aan de toekomstige jaren wordt herzien. De landbouwer in het voorbeeld wordt met toepassing van het overgangsrecht voor de herziening op grond van artikel 15, zesde lid van de Wet OB geacht de te herziene btw bij de aankoop in aftrek te hebben gebracht. Deze fictie is nodig omdat deze aftrek toen niet heeft plaatsgevonden door de toepassing van de landbouwregeling. In het derde voorbeeld dient het daadwerkelijke bedrag te worden toegerekend aan de toekomstige jaren ad. € 2100 en niet € 1260 zoals abusievelijk is vermeld in de toelichting. Hieronder volgt het gecorrigeerde voorbeeld:

Voorbeeld 3: herziening bij later (na 1 januari 2018) gebruik voor vrijgestelde activiteiten.

Onvoorziene omstandigheden doen de landbouwer uit voorbeeld 2 besluiten de in 2014 aangeschafte stal vanaf 1 januari 2019 vrijgesteld van btw te verhuren. Vanwege de vrijgestelde verhuur moet de btw worden herzien. De landbouwer wordt met toepassing van het overgangsrecht voor de herziening op grond van artikel 15, zesde lid van de Wet OB geacht de te herziene btw in aftrek te hebben gebracht in het belastingtijdvak waarin 1 december 2014 valt. Aan het eind van elk van de jaren 2019 t/m 2023 moet de aan dat jaar toe te rekenen btw worden herzien. Dat is voor elk van de nog niet verstreken herzieningsjaren 1/10 deel van de in 2014 in rekening gebrachte btw. De herzieningsberekening is dan als volgt:

In het eerste belastingtijdvak in 2018 in aftrek gebrachte btw die is toe te rekenen aan 2019: € 2100 (1/10 x € 21.000).

Vanwege de vrijgestelde huur heeft de landbouwer in 2019 geen recht op aftrek van btw. De landbouwer moet alsnog de aan 2019 toe te rekenen btw van € 2100 herzien in het laatste tijdvak van 2019.

Voor de resterende herzieningsperiode (2020 t/m 2023) moet net als voor het jaar 2019 jaarlijks in de aangifte over het laatste tijdvak van dat jaar een herzieningsberekening worden gemaakt. Bij voortdurende vrijgestelde verhuur van de stal zal die gelijk zijn aan de berekening voor het jaar 2019.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat wordt bedoeld met "fiscale jaarindeling" in de artikelsgewijze toelichting bij artikel V (inwerkingtreding). Hiermee wordt bedoeld dat het fiscale begrotingsjaar overeenkomt met een kalenderjaar. Een latere inwerkingtreding van het voorstel van wet in de loop van 2018 is mede om die reden ongewenst.

De leden van de fractie van de VVD vragen welke invloed de lopende juridische procedure heeft die momenteel aanhangig is bij gerechtshof 's-Hertogenbosch, nr. 15/00275, op het afschaffen van de landbouwregeling en wanneer de uitspraak wordt verwacht. De lopende juridische procedure waar deze leden aan refereren heeft geen invloed op het afschaffen van de landbouwregeling als zodanig. In de procedure is alleen in geschil of herziening mogelijk is met betrekking tot de btw die in rekening is gebracht op bepaalde kosten. Het gerechtshof 's-Hertogenbosch heeft aan partijen medegedeeld dat de uitspraak in januari 2018 wordt gedaan.

De leden van de fractie van het CDA verzoeken het kabinet in te gaan op de vragen en opmerkingen van het RB. Hetzelfde vragen de leden van de fracties van het CDA en de VVD ten aanzien van de reactie en vragen van de NOB. Hieronder wordt derhalve op deze vragen en opmerkingen gereageerd voor zover hiervoor niet al behandeld.

10. Commentaar

Het RB geeft in overweging om de uitkomst van de procedure die momenteel aanhangig is bij gerechtshof 's-Hertogenbosch, nr. 15/00275, af te wachten en de afschaffing van de landbouwregeling op een later moment in te voeren.

De onderhavige procedure betreft een specifieke situatie rondom de toepassing van de herzieningsregels bij gebruiksvee en is geen reden om het afschaffen van de landbouwregeling uit te stellen. Als de uitkomst van de procedure daartoe aanleiding geeft en de ondernemer heeft tijdig een bezwaarschrift ingediend, dan zal de inspecteur de omvang van de aftrekbare voorbelasting op een later moment alsnog aanpassen.

Voorts merkt het RB op dat ingeval het wetsvoorstel herziening kostbare diensten niet op 1 januari 2018 wordt ingevoerd, dit tot rechtsonzekerheid zal leiden voor landbouwbedrijven en tot veel geschillen ter zake van de in de eerste aangifte op te nemen herziening.

Herziening op kostbare diensten zal op 1 januari 2018 nog niet mogelijk zijn. Dit betekent dat op genoemde datum de huidige regelgeving van toepassing is. Niet valt in te zien dat dit tot méér geschillen aanleiding zal geven dan nu het geval is, hooguit zal zich een zekere concentratie in de tijd voordoen.

Het RB merkt op dat afschaffing per 1 januari 2018 voor de betrokken ondernemers direct een forse administratieve last met zich meebrengt. Zo zou onderzoek gedaan moeten worden naar de voorbelasting op goederen en diensten die vallen onder de herziening. Het RB stelt dat enige forfaitaire rekenregels ter bepaling van de historische voorbelasting op deze goederen en diensten deze lastenverzwaring zouden kunnen beperken. In de memorie van toelichting staat vermeld dat landbouwers door de modernisering niet wezenlijk meer verschillen van andere ondernemers. Het bijhouden van een btw-administratie of het toepassen van de bestaande herzieningsregels voor investeringsgoederen zal voor landbouwers dus niet of nauwelijks problemen moeten opleveren. Wat de bestaande herzieningsregels voor investeringsgoederen betreft, voorziet het voorstel van wet er bovendien in, dat de landbouwer die in het laatste belastingtijdvak van 2017 gebruikmaakt van de landbouwregeling de btw die in rekening is gebracht wegens de aanschaf van zijn investeringsgoederen die op 1 januari 2018 bij hem in gebruik zijn, voor de resterende herzieningsperiode in één keer in aftrek kan brengen op de btw-aangifte die hij doet over het eerste tijdvak in 2018. Deze "aftrek in één keer" is een vereenvoudiging voor de ondernemer en de Belastingdienst. Het kabinet ziet in dit kader dan ook geen aanleiding voor forfaitaire rekenregels ter bepaling van de voorbelasting.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet een reactie kan geven op het punt van Vereniging van Accountants- en Belastingadviseurs (hierna: VLB) met betrekking tot het opgefokt gebruiksvee. De VLB bepleit dat de overgangsregeling (herziening van btw) ook geldt voor zelf opgefokt gebruiksvee. De VLB voorziet een toename van administratieve lasten. Om de toename te voorkomen bepleit de VLB dat ondernemers met een afdracht van maximaal € 1883 op jaarbasis, een jaaraangifte kunnen doen. Voor landbouwers die vanaf 1 januari 2018 in de heffing worden betrokken bestaat de mogelijkheid een jaaraangifte te doen mits zij (net als andere ondernemers) aan de ter zake gestelde voorwaarden voldoen. Eén van die voorwaarden is dat per jaar minder dan € 1883 btw op aangifte moet worden voldaan.

Het RB vraagt zich voorts af of de volledige herziening in één keer ook van toepassing is op ondernemers die bijvoorbeeld per 1 januari 2017 hebben gekozen

om niet langer gebruik te maken van de landbouwregeling en dus per die datum onder de reguliere btw-regeling vielen en zo niet, wat hiervan dan de reden is. Het voorgestelde overgangsrecht is niet van toepassing op ondernemers die vóór 1 januari 2018 hebben besloten om niet langer gebruik te maken van de landbouwregeling. Deze ondernemers hebben om hen moverende redenen gekozen voor de toepassing van de algemene btw-regels – bijvoorbeeld in verband met hoge voordruk van btw door grote investeringen – en bevinden zich daarom in een andere situatie dan landbouwers die met ingang van 1 januari 2018 verplicht onder algemene btw-regels gaan vallen. Het RB heeft aangegeven daarnaast graag te vernemen wat de gevolgen zijn voor het bestaan van de veehandelsregeling. In het Landbouwbesluit is om tegemoet te komen aan administratieve bezwaren goedgekeurd dat onder bepaalde voorwaarden de landbouwregeling ook voor veehandelaren kan worden toegepast⁵. Veehandelaren zijn ondernemers die er hun kernactiviteit van maken vee te kopen en te verkopen. Omdat de landbouwregeling per 1 januari 2018 wordt afgeschaft, zal deze goedkeuring per dezelfde datum worden ingetrokken. In dit kader zal worden bepaald dat de voorgestelde overgangsregeling voor de afschaffing van de landbouwregeling voor veehandelaren van overeenkomstige toepassing is.

Het RB vraagt of ook de voorbelasting ten aanzien van opfokdiensten van (gebruiks)vee voor herziening in aanmerking komen. Het kabinet is van mening dat de opfokkosten van gebruiksvee direct zijn verbruikt en de btw daarop niet voor herziening in aanmerking komt.

De RB vraagt of een praktische regeling kan worden getroffen voor de situatie dat geen gebruik kan worden gemaakt van de overgangsregeling indien met ingang van 1 januari 2018 ontheffing wordt verleend van administratieve verplichtingen in het kader van de kleine ondernemersregeling. Op grond van de wettelijke bepalingen gaat een ontheffing administratieve verplichtingen in bij het begin van het jaar, volgende op dat waarin het verzoek is gedaan. Dit betekent inderdaad dat de betreffende ondernemer die tot 1 januari 2018 de landbouwregeling toepast en met ingang van die datum verzoekt om ontheffing van de administratieve verplichtingen geen gebruik kan maken van de overgangsregeling. Het kabinet ziet geen reden om een regeling te treffen waardoor de overgangsregeling in dit kader wel van toepassing wordt.

Voorts wijst het RB op de administratieve gevolgen van gebroken boekjaren. Ook vraagt het RB aandacht voor jaargrensoverschrijdende prestaties door landbouwers die thans nog onder de landbouwregeling vallen en ter zake van diensten die (deels) voor 1 januari 2018 plaatsvinden pas vanaf 1 januari 2018 factureren. Voor wat betreft het tijdvak waarover de omzetbelasting op aangifte dient te worden afgedragen geldt als uitgangspunt dat de belastingplichtige per kalenderkwartaal of

⁵ Besluit van 20 december 2013, BLKB 2013/2253M.

– indien de inspecteur zulks vordert – over een kalendermaand aangifte doet. In bijzondere gevallen kan de inspecteur een afwijkend tijdvak vaststellen. In voorkomende gevallen dient de landbouwer zich hiervoor te wenden tot zijn belastinginspecteur. Hierop zijn de normale btw-regels van toepassing. Het btw-regime dat geldt op het moment waarop de levering wordt verricht of de dienst wordt afgerond moet worden gehanteerd.

De Minister van Economische Zaken,

De Staatssecretaris van Financiën,